

Hermo, Javier; Pittelli, Cecilia

Un problema olvidado en las reformas educativas latinoamericanas: La formación docente

V Jornadas de Sociología de la UNLP

10, 11 y 12 de diciembre de 2008

Cita sugerida:

Hermo, J.; Pittelli, C. (2008). Un problema olvidado en las reformas educativas latinoamericanas: La formación docente. V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6134/ev.6134.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

UN PROBLEMA OLVIDADO EN LAS REFORMAS EDUCATIVAS

LATINOAMERICANAS: LA FORMACIÓN DOCENTE

Mesa J33: Sociología política de la educación. Políticas educativas, Gestión Institucional y reformas

Autores: Mg. Javier Hermo y Prof. Cecilia Pittelli

Pertenencia institucional: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales y Ciclo Básico Común

Domicilio: Azcuénaga 268 1º “C” (C1029AAF) – Ciudad de Buenos Aires

Correo electrónico: jphermo@yahoo.com.ar; capittelli@yahoo.com.ar

RESUMEN

Las reformas educativas que acontecieron en América Latina durante los '90 suelen ser caracterizadas como tecnocráticas e inspiradas -en su mayoría- por el neoliberalismo de la época.

Más allá de compartir tal caracterización, nos interesa destacar en este trabajo que el principal problema de buena parte de los planes de reforma de la educación es el no haber contemplado la participación de actores concretos de los sistemas educativos; en particular, de los docentes. Por el contrario, cuando ésta se preveía era en términos de adaptación y/o resistencia a los cambios, reproduciendo una imagen desprestigiada y desvalorizada de docentes con escasas capacidades y fuertes resistencias.

De todas formas, partiendo del caso argentino, nos proponemos: 1) describir la real existencia de graves problemas relacionados con la calidad de la formación docente, la ausencia de políticas adecuadas para promover la actualización permanente en los temas relevantes para la práctica docente y la desjerarquización de la profesión a lo largo de los años; 2) avanzar en algunas propuestas desde la sociología política de la educación para vincular el rol docente con su carácter de intelectual con un papel en la transformación social y del sistema educativo; para replantear la formación docente en tal sentido.

Introducción

Este trabajo se propone realizar una breve caracterización de las reformas educativas llevadas a cabo en los últimos veinticinco años en los diferentes países de la región y especialmente en Argentina. Se pondrá énfasis en destacar la situación de los docentes frente a estos procesos y la ausencia de una propuesta integradora para la formación y capacitación docente en clave superadora de la escasa articulación entre las políticas aplicadas y el rol desempeñado por los maestros y profesores en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Antes de avanzar en la caracterización de las reformas educativas, se hace necesario una breve reflexión acerca del rol docente y cuál es su función en el sistema educativo y en la sociedad.

Si lo pensamos como un mero transmisor/reproductor de conocimientos generados por otros, el supuesto rol neutro que debiera desempeñar es en realidad una justificación de la falta de compromiso con la transformación de la institución escolar, del sistema educativo y, en definitiva, de la sociedad.

Si, por el contrario, concebimos al docente como un actor social central para el acto de enseñanza aprendizaje, hace falta reflexionar sobre cuáles son sus funciones en el sistema y cuál debe ser su compromiso con el mismo. Sin esto no es posible definir si los docentes son considerados imprescindibles para el acto educativo vivo y si, por lo tanto, sus prácticas son objeto de reflexión y análisis tanto individual como colectivo. En función de ello deberá definirse un perfil adecuado a la formación docente que se busca estimular y que, necesariamente, tendrá que ser distinta del mero rol reproductor de contenidos tradicional.

Hace ya muchos años que la pedagogía crítica viene señalando esta necesidad, lo que compartimos -sin duda- por tener una cosmovisión similar en cuanto a la necesidad de transformación social y educativa.

Sin embargo, como bien ha señalado Giroux¹, hay que desentrañar cuáles son los problemas prácticos ligados a una concepción tradicional de la enseñanza que no toma en cuenta la importancia de ir más allá de la transmisión de conocimientos de manera ordenada. Porque de lo que se trata no es tan sólo de cómo será la batalla por la hegemonía del campo educativo, en términos gramscianos², si no de cuán eficazmente una sociedad logra producirse y reproducirse a sí misma a través de la educación.

Asumiendo que los sistemas sociales complejos desarrollan esquemas con importante grado de similitud para la producción y la reproducción de sus estructuras (y de sus partes), no debe

¹ GIROUX, (1983).

² GRAMSCI, (1992).

extrañarnos que en las sociedades capitalistas modernas durante la vigencia del denominado ciclo virtuoso del fordismo y, de modo general, en la era del modelo fabril en la producción industrial, el conjunto de los subsistemas sociales adoptara formas compatibles con un esquema jerárquico, de roles fijos, alta especialización y división de tareas, así como escisión entre la labor concreta y la conceptualización de la misma. En materia organizativa y de gestión esto significa el modelo burocrático clásico.

Este esquema aplicado a la educación, conlleva una asimilación del maestro o profesor con un trabajador industrial que debe limitarse a aplicar una serie de técnicas que han sido determinadas por especialistas como las más aptas para los fines buscados.

La correspondencia entre modelo fabril y reducción del rol docente al de un mero aplicador de contenidos desarrollados por expertos no es instantánea ni automática. De hecho, la aplicación de técnicas avanzadas de gestión y organización del trabajo, desarrolladas durante el fordismo, al ámbito educativo, se produjo de modo relativamente tardío.

Ya Apple³ había señalado el despropósito de las políticas educativas que consignaban una importancia superior a los contenidos y a las técnicas utilizadas para transmitirlos que al acto de enseñanza aprendizaje corporizado en actores sociales provistos de subjetividad y sentido. El desarrollo que este autor hizo de las consecuencias de aplicar paquetes educativos "llave en mano" es bien ilustrativo de alguna de las principales tendencias de las reformas educativas aplicadas durante los 80 y 90 tanto en los países centrales como en los periféricos. Pero para estos últimos se agregaba a las justificaciones tecnocráticas esgrimidas para su uso en los primeros, una desvalorización aun mayor de los docentes a los que se hacía responsables de sus propias falencias, cómo si éstas fueran producto de un acto voluntario de ellos.

La importancia de considerar al docente no sólo como un mero portador de técnicas y transmisor de conocimientos no radica tan sólo en lo cuestionable de ese modelo (que sólo puede reproducir lo que ya existe), sino fundamentalmente en que el acto educativo es también y por sobre todas las cosas un hecho social en el que intervienen y se relacionan individuos y grupos. Pero lo hacen de un modo particular, que requiere una intervención activa de los sujetos y por lo tanto de la posibilidad de apropiación colectiva de lo producido en ese hecho social. Esto supone que tanto los estudiantes como los docentes deben tener un grado de compromiso con esa situación que le permite incorporar aprendizajes significativos de acuerdo al nivel en que esto se produzca.

³ APPLE, (1987).

Si la formación docente no prevé este objetivo y no prepara a los futuros maestros y profesores para desempeñar un rol activo en la producción y reproducción del conocimiento, se empobrecen o, directamente, desaparecen las posibilidades de eludir el círculo vicioso de reproducción de un enciclopédico totalmente desactualizado y sin demasiados saberes prácticos añadidos.

Por otra parte, desde esta perspectiva sostendremos decididamente la idea central de que el acto educativo como hecho social requiere un compromiso que excede a los actores involucrados de modo directo. Y que los problemas recurrentes de los sistemas educativos no están relacionados con la tarea ímproba de transmitir conocimientos actualizados, sino con la necesidad de poner en primer plano el rol y compromiso de los actores involucrados en la educación, así como poner en cuestión el diseño y el rol de la institución escolar tal como aún hoy sigue existiendo.

Siguiendo la misma analogía que hemos planteado con respecto a los modelos de gestión y organización del trabajo durante el período fordista, todos los análisis de las principales características del toyotismo o post fordismo señala la importancia de la "implicación" de los trabajadores en el proceso productivo. Esto significa que los mismos deben ser parte activa del proceso y se los insta a que hagan llegar sus sugerencias y aportes para mejorar el trabajo del colectivo, que ya no se supone organizado en forma jerárquica con compartimientos estancos, tal como en el fordismo, sino trabajando de modo cooperativo en círculos de control de calidad que tienen responsabilidades compartidas y deben apelar constantemente a la creatividad para buscar una mejora permanente del rendimiento y la productividad.

En relación a lo anteriormente expresado queremos insistir en que no es sólo desde una perspectiva crítica de la sociedad capitalista que se está planteando la necesidad de un compromiso mayor de los trabajadores con su tarea para lograr mejorar resultados, sino que los modos más avanzados de gestión y organización del capitalismo actual, son lo que lo plantean también. Por supuesto, detrás de este llamado "generoso" al compromiso de los trabajadores, existen formas de "implicación" forzada de los trabajadores, continuando con lo que Marx ya caracterizara como cooperación despótica en los albores del modelo fabril.

Para concluir con estas breves reflexiones teóricas, queremos destacar que en la educación se desarrolla un proceso de trabajo particular, que supone a la vez la "producción" de sujetos preparados para enfrentar los requisitos de la vida en sociedad⁴, y que suele perderse de vista

⁴ En los sentidos aportados por **BOURDIEU, y PASSERON, (1981)** y mejorados por **GIROUX, Henry, (1983)**.

que se trata de un proceso social complejo que incluye trabajo, así como producción y reproducción de la sociedad. Si esto es así, las perspectivas "técnicas" del proceso de enseñanza-aprendizaje no pueden dar cuenta del conjunto de las dimensiones que el mismo abarca. Y es en el mismo sentido, que sostenemos que la formación docente debe preparar para esta situación si se busca estimular una actitud crítica y consciente que permita mejorar la educación de forma permanente y sostenida.

Las reformas

El tema de las reformas de los sistemas educativos ha merecido múltiples análisis. No podemos dejar aquí de tener presente la complejidad de estos procesos. De hecho el término reforma ya nos indica que este concepto no es unívoco, si bien la idea de cambio, siempre pareciera estar presente en todas ellas. Las reformas escolares suponen modificaciones a las políticas educativas nacionales aplicadas por los países y también la intervención de las administraciones públicas. Sabemos que una reforma escolar puede afectar a varias esferas del sistema educativo tales como:

- a) la estructura de los sistemas educativos (Por ej. un determinado nivel, o un ciclo o ciertos grados).
- b) a la administración y el gobierno de los sistemas educativos.
- c) al currículo del sistema educativo (en parte o en su totalidad)
- d) al financiamiento de la educación (integralmente o por nivel o ciclo)
- e) a la evaluación del sistema educativo (en parte del sistema o en su totalidad)
- f) a la formación docente (tanto el perfeccionamiento como la selección y formación inicial).

Las reformas a nivel educativo no son una novedad de estos últimos decenios sino que a lo largo de los siglos XIX y XX se produjeron numerosas reformas, ya sean curriculares o estructurales, impulsadas en forma mayoritaria por los estados. Desde mediados del siglo XX este proceso se ha acelerado y los cambios se suceden con notable rapidez.

Podemos observar múltiples clasificaciones en relación con los procesos de reforma que se han producido hasta el presente; una posible es la de Pedró y Puig⁵ que plantea que las hay meliorísticas, convergentes, dependientes y dialécticas. Otras, como la clasificación de Rosa

⁵ PEDRÓ y PUIG (1998).

María Torres ⁶ hace referencia a las reformas tradicionales que considera son procesos “desde afuera” lo que significa que los cambios son pensados y motorizados por afuera de las instituciones que se pretende cambiar y sin la participación de los directamente afectados por ella, así como es “desde afuera” el impulso y los lineamientos tanto teóricos como prácticos que se aplican “importando” experiencias y modelos de otros países. En el caso de América Latina observamos que dichos lineamientos y principios teóricos vienen tanto de Europa como de Estados Unidos, con programas de aplicación financiados por organismos internacionales vinculados a la lógica reformista imperante en cada etapa. En buena medida, el relato de los procesos de cambio generado y aplicado en estas circunstancias, tiende a ser visualizado como propio o “autóctono” y no se lo atribuye a procesos más complejos de reformulación de políticas educativas a nivel regional o mundial.

Otra clasificación posible es la que plantea que los procesos de cambio son “verticales” y se generan desde arriba sin tener en cuenta a los actores involucrados que reciben pasivamente las reformas que deberán ejecutar y por las cuales serán evaluados, a partir de directrices que otros que no están en el sistema educativo piensan y diseñan.

En el mismo sentido, las reformas tecnocráticas parten de un planteo “iluminista” por el cual el cambio es unidireccional o de único sentido, la reforma es buena, correcta desde el punto de vista técnico, apoyada en un equipo que con una dosis alta de voluntarismo supone, que su aplicación será exitosa así como en términos puramente teóricos lo ha sido su formulación. En general, estas propuestas vienen acompañadas de procesos informativos y formativos que harán posible su aplicación. Si la reforma no resulta exitosa el problema no estará en la propuesta en sí, ni en su diagnóstico previo de los problemas y cuestiones a reformular, sino en la ejecución incorrecta de la misma.

Por otra parte, es notable el reduccionismo en los procesos de reforma donde el accionar de los especialistas y de los ministerios de educación queda reducido exclusivamente a lo escolar, esto ocasiona que otros múltiples problemas educativos queden relegados y no reciban atención por parte de los especialistas y las autoridades.

Se observa con frecuencia que la estrategia comunicacional de las nuevas políticas a aplicar es escasa o inexistente. Esta falencia es atribuible a la idea de que los cambios siempre son una mejora y no necesitan ser explicados porque significarán un “progreso” que todos podrán percibir y valorar. El cambio es bueno en sí mismo.

⁶ TORRES, R. M. (2000).

En estos procesos reformistas se ha acentuado la idea de que la educación es algo sectorial, que no tiene importancia para toda la sociedad en su conjunto sino que afecta a los que transcurren en el ámbito educativo. Las políticas educativas no son visualizadas como políticas de estado, sino que en general aparecen como políticas aplicadas en el marco del desarrollo o actuación de un determinado gobierno con tiempo limitado y necesidad de resultados en un lapso breve a partir de su implementación.

En numerosos casos las reformas están planteadas como procesos abarcativos que tras una supuesta universalidad de los problemas plantean soluciones y políticas a desarrollar con un alto grado de uniformidad, sin atender a la diversidad.

“Con discontinuidades y reapariciones intermitentes, la reforma educativa en América Latina y el Caribe ha sido permanente al menos en los últimos cuarenta años, dejando como saldo planes inconclusos que no llegan a cumplir sus objetivos, porque no llegan a salir del papel o porque se interrumpen antes de tiempo.

La distancia entre la reforma-documento y la reforma-acontecimiento suele ser grande. Si por reforma entendemos la propuesta de reforma (el deber ser, la normativa, el documento, el plan), los problemas de la educación se visualizaron y resolvieron hace mucho tiempo en esta región.

*Comparadas con las propuestas de los años 60, las propuestas de los 90 parecen mucho más sofisticadas, tanto que en ocasiones resultan extrañas a los contextos nacionales concretos para los cuales están supuestamente pensadas. La comparación muestra también que, pese al avance y la sofisticación, los problemas fundamentales continúan sin resolverse, habiendo sido identificados casi medio siglo atrás.”*⁷

Reformas y pobreza

Es notable la dificultad para tomar en cuenta el entorno social en los procesos de reforma. En América Latina la pobreza y la fragmentación no son tenidas en cuenta en profundidad a la hora de los diagnósticos y de la puesta en marcha de políticas, la educación es un factor muy importante del desarrollo de los países pero no es el único. El continente se encuentra atravesado por la pobreza y son los niños y jóvenes los que más la sufren (las estadísticas para la región lo confirman). Muchas políticas asistenciales son pensadas para ser impartidas desde la escuela, alimentación, salud, prevención/vacunación, actividades comunitarias y de

⁷ TORRES, R. M. (2000).

socialización son temas que aumentan las tareas docentes y tensionan la relación entre éstos y las autoridades.

Ahora bien, ¿cuál sería la pregunta que deberíamos hacernos para analizar la relación entre educación y pobreza? Se abren muchos interrogantes así como posibles interpretaciones ¿hemos de ubicar la carencia de educación como una consecuencia de ser pobre? ¿O como una causa: el no educado será pobre mientras no se eduque? ¿O es posible que no exista relación entre educación y pobreza?

Todos sabemos que la definición más simple y clásica de pobreza está vinculada a la falta de requisitos básicos para mantener un determinado nivel de vida. Una persona es pobre si carece de alimentos, vivienda adecuada, agua potable, un mínimo de condiciones sanitarias y de cuidado de la salud y de acceso a la educación.

Los economistas toman como referencia clave el nivel de ingreso, o sea la posibilidad de proveerse con los ingresos obtenidos de los elementos básicos para sostener un nivel de vida adecuado.

Si atendemos a lo anteriormente expresado deberíamos concluir que los esfuerzos para mitigar la pobreza deberían estar dirigidos a mejorar los ingresos de los sectores más relegados de la población. Sin embargo, en los últimos decenios el eje parece haberse corrido y la política planteada está en proporcionar compensaciones a quienes se ubican por debajo de la “línea de pobreza” mediante programas muy amplios de focalización de los “pobres” para entregarles algún tipo de ayuda compensatoria. Por lo tanto, la educación, entendida como escolaridad, es un índice más para poder establecer quién es o no pobre. Ahora bien, esto no indica una relación directa entre pobreza y educación.

Hay teorías que sin entrar a plantear la relación en forma directa toman la cuestión y la analizan, es el caso de la teoría del capital humano. Esta teoría muy divulgada y usada para organizar y evaluar la educación en numerosos países de América Latina tiene su origen en la filosofía liberal. Los educadores y políticos liberales sostienen que los sistemas educativos tienen tres funciones: a. socialización; b. adquisición de habilidades, destrezas y entrenamiento; c. certificación. Tales funciones contribuyen a la asignación racional de recursos según las necesidades sociales y generan movilidad social. De este supuesto deriva la teoría del capital humano: mayor educación proporciona más “capital humano” (socialización, conocimientos y certificados) a los miembros de la sociedad para competir por los puestos y los ingresos. Otras teorías van en el mismo sentido cuando describen las implicancias entre educación y pobreza en sus explicaciones, se encuentra como ejemplo de ello en la teoría de la elección racional; la teoría social-demócrata o la teoría marxista.

Silvia Schmelkes resume la paradoja entre educación y pobreza con mucha claridad y en consonancia con el pensamiento que mayoritariamente expresan los educadores

*“Difícilmente los que nos dedicamos a la educación estamos dispuestos a aceptar que la educación es impotente frente a la pobreza; difícilmente accedemos a admitir que la actividad educativa carece de la capacidad de contribuir a la creación de una sociedad mas justa, a la formación de individuos autónomos, creativos y participativos y al mejoramiento del nivel de vida de la colectividad social en la que se encuentran insertos los beneficiarios del hecho educativo”*⁸

Los trabajos realizados hasta el presente confirman a pesar de los esfuerzos y de los análisis teóricos, que los pobres son en su inmensa mayoría: quienes no acceden a la escuela, quienes acceden en condiciones inequitativas y quienes cuando reciben educación esta es irrelevante o ineficiente para enfrentar un presente cada vez más complejo.

Reforma Educativa en los 90

La crisis económica de los años setenta a nivel mundial no tuvo idénticas consecuencias en todos los países. Los ricos y desarrollados, abrazaron, desde diversos signos políticos, la vuelta al liberalismo, reconvertido en credo neoliberal, “única herramienta” capaz de enfrentar los desafíos para superar la crisis que desaceleraba el crecimiento que había sido sostenido desde el estado de bienestar y la producción fordista en el transcurso de los anteriores veinticinco años.

Los “otros” pasaron por diversas situaciones; la suerte corrida por los países de América Latina fue catastrófica para sus democracias, que en general fueron aplastadas por procesos de golpes militares que desembocaron en dictaduras que en su mayoría violaron sistemáticamente los derechos humanos. La región sufrió un terrible endeudamiento presa de las políticas de los organismos financieros internacionales y de sus gobiernos que compraban o cambiaban tiempo por deuda.

En el marco de la re-estructuración capitalista junto con la falsa homogenización propuesta a partir de la imagen unificadora de un mundo convertido en “aldea global” tomó cuerpo la idea de que frente a los acelerados cambios tecnológicos un nuevo paradigma educativo debía conformarse para poder desempeñar los roles que la nueva “sociedad del conocimiento” requería.

⁸ SCHMELKES, Silvia (1995).

La reforma educativa planteada a fines de los ochenta y principios de los noventa estuvo en sintonía con las propuestas de reforma neoliberales tanto para el estado como para todo el sector público.

El estado de bienestar estaba en el centro de la crítica y de la crisis y los liberales ortodoxos hablaban de crear un estado “eficiente y moderno” con menos recursos para políticas sociales compensatorias de las desigualdades generadas por el sistema capitalista.

El “new public management” tomaba su fuente de inspiración del estilo de gerenciamiento de la empresa privada y estaba orientado sobre ciertas premisas a saber: descentralización y en muchos casos terciarización de funciones; flexibilidad para acomodarse a los cambios; incorporación de profesionales capaces de gerenciar y desarrollar actividades con un alto perfil técnico; planificación y seguimiento de gestión; control y evaluación permanente de los resultados; racionalización y reducción del gasto, entre otros aspectos tomados como fundamentales en esta etapa.

Las reformas implementadas en los años 90 difieren en su aplicación en los diversos países, dado que cuestiones culturales y grados de desarrollo de los sistemas educativos influyeron fuertemente, creando condiciones y efectos no homogéneos en cada caso, sin por ello dejar de observar la impronta común de las políticas que fueron aplicadas en todos los países.

Coincidimos con Rosa María Torres⁹ en que los procesos iniciados en los noventa partían de una crítica a las reformas realizadas en las décadas anteriores en su carácter de “tradicionales” tal como las describíamos o clasificábamos en párrafos precedentes.

Los lineamientos fundamentales estuvieron centrados en los siguientes ejes o premisas:

-Poder adecuarse a los cambios y responder a la sociedad del conocimiento, observamos que la idea de formar sujetos críticos va dejando paso a esta otra idea de adecuación que implica aceptación sin más.

-Una política basada en la equidad y la calidad. Con respecto a este último concepto estuvo básicamente asociado a la eficiencia y en ese sentido a la mejora, en todos los planos, del rendimiento escolar (fracaso, repitencia, abandono). En relación con la equidad se parte de la idea de que las condiciones en que se accede a la educación no son igualitarias y se debe atender a esa heterogeneidad a partir de propuestas focalizadas o “acciones positivas” que compensen estas situaciones adversas.

⁹ TORRES, R. M. (2000).

-Un fuerte componente economicista en las medidas planeadas y tomadas para planificar las nuevas condiciones de la educación. Tanto la reducción de los costos como la relación costo beneficio pasaron a ser elementos fundamentales a la hora de las propuestas.

-Rol preponderante de los organismos financieros internacionales y en especial de los bancos que no sólo prestaron el dinero para las reformas sino que asesoraron técnicamente en dichos procesos. El Banco Mundial ha sido el banco que más préstamos ha otorgado en la región para las reformas educativas, seguido por el Banco Interamericano de Desarrollo.

-El sector privado crece y la presencia y el involucramiento de los padres, familias y comunidades es un objetivo muy buscado en los diferentes programas.

-Búsqueda de un mayor tiempo de instrucción escolar ya sea alargando la obligatoriedad a más años o con jornada escolar completa y calendarios escolares también más extendidos que se fijan como metas que colaboran con la idea de un “mejoramiento de la calidad”.

-Un fuerte impulso a la educación a distancia que incluyó a la tecnología para acelerar las comunicaciones y la fluidez necesaria para que la “sociedad global” fuera partícipe de los cambios.

A pesar de la ejecución en las políticas educativas en forma combinada de estos ejes reformadores, en el presente se comprueba que las reformas acaecidas en los 90 y que ya están en muchos casos por cumplir un tiempo prolongado en su aplicación no lograron los resultados esperados. En general, se puede observar que la reforma neoliberal del aparato estatal y los cambios en la educación bajo su impronta, han significado en muchos casos un franco retroceso.

Los olvidados de la Reforma: la situación en Argentina

Las leyes y normativas derivadas que dieron sustento a la reforma educativa de los '90 (Federal y de Educación Superior con sus respectivos decretos y disposiciones varias), surgieron en un contexto de fuertes críticas acerca de la escasa e insuficiente discusión, que asegurara un amplio consenso para las mismas y para su posterior aplicación. No obstante, ambas fueron ejecutadas y generaron consecuencias, muchas de ellas notorias como la transformación de la estructura del sistema en el tramo primario y medio, entre otras muchas que podrían señalarse.

La razón por la que comenzamos destacando la falta de consenso, es porque se partió de la base de que la reforma era una necesidad “técnica”, con una mirada centrada en el enfoque curricular, la estructura del sistema y la actualización de contenidos, ignorando que no hay

práctica educativa posible (ni social o política), sin sujetos que las encarnen. Así, las reformas nacieron heridas de muerte anunciada, más allá de los cambios que efectivamente produjeron, algunos de los cuales pueden –incluso– ser valorados positivamente.

Consideramos pertinente hacer mención aquí del contexto en el que se plantearon y sancionaron las leyes antes nombradas. El marco regulatorio de nuestra educación estaba encuadrado en los principios de la ley de educación 1420. Dicha ley fue eficaz en la organización y articulación de nuestro sistema educativo pero hubiera necesitado de su ampliación a medida que transcurría el tiempo y las complejidades de un sistema que crecía, así lo requería. La ausencia de una ley o la falta de su adecuación a un presente diferente son indicios claros del lugar que se le quiere dar al proceso educativo en marcha. En los noventa los pragmáticos tecnócratas decían que “era mejor una ley, aunque no fuera tan buena” que no tener ninguna. Los ensayos de participación anteriores a este momento fueron una muestra clara de la falta de previsión para la organización y éxito de una propuesta ambiciosa pero seguramente correcta que significara la participación de la sociedad civil y su involucramiento en los cambios que requerían la nueva etapa. El estado se mostró ineficiente y débil para liderar un proceso de reforma que necesitaba de grandes consensos y metas de cara al futuro y que enriquecieran el debate del tan promocionado Congreso Pedagógico que sólo sirvió para profundizar conflictos o falsos conflictos alrededor de cuestiones más o menos filosóficas de viejo cuño.

La Ley Federal no fue el fruto del debate responsable de una sociedad madura, es nuestra obligación decirlo, sino el fruto de componendas entre partidos mayoritarios que votaron sin debate una ley resistida y de dudosa eficacia., acorde con algunos de los lineamientos planteados por los organismos internacionales en sus profusos documentos para la región.

Algunas voces se alzaron para insistir en la necesaria reformulación del espacio de la educación superior destinado a la formación docente. No sólo era conveniente reformular los contenidos y materias, era imprescindible plantearse otra forma de llegar con el conocimiento a nuestros niños y jóvenes. Esto sólo podía lograrse en un contexto de profundo compromiso con el quehacer educativo, entendiendo a la educación como un componente estratégico y necesario para el bienestar de la Nación.

Este “olvido” se liga con lo que decíamos más arriba al referirnos a la concepción pedagógica que ha persistido, en la que la interacción y práctica cooperativa en el proceso de enseñanza/aprendizaje ha sido un factor considerado de modo secundario. Por eso, los planes de formación y actualización docente siguieron poniendo énfasis en la adquisición de

conocimientos y saberes, sin abordar una rediscusión del rol docente ni de la transformación de las prácticas.

De este modo, se puso a los educadores en la posición de tener que “adaptarse” a nuevos contenidos y estructuras, realizar cursos y cursillos necesarios para aumentar puntaje -pero sin planificación y sin criterios de selección ni de utilidad-, mientras sus condiciones laborales y salariales fueron deteriorándose de modo cada vez más grave.

También, la creciente fragmentación y descomposición de la sociedad, con el exponencial incremento de la desocupación estructural, la pobreza y la violencia, obligó a los maestros y profesores a asumir tareas para las que no fueron preparados y que no estaban incluidas entre las asignadas históricamente a la institución escolar. De este modo, se fue naturalizando la acción del docente como trabajador social, con un esfuerzo y un compromiso –en la mayoría de los casos-, que no fueron recompensados ni tomado en cuenta en un replanteo de la actividad educativa.

Al mismo tiempo, ninguna reforma de importancia fue planteada “hacia delante” en lo que se refiere a la formación docente, ya que los institutos terciarios en que la misma se dicta, no fueron parte de los planteos efectivos de las reformas.

Prácticamente lo mismo puede decirse de los profesores universitarios, que si bien no tuvieron condiciones tan cambiantes en la estructura y los contenidos, sufrieron uno de las peores retrasos salariales de la historia, mientras se los estimulaba a una competencia cada vez más feroz con paliativos pseudo-salariales como los incentivos a docentes investigadores.

En conclusión, mientras se les exigió mucho más desde el punto de vista de sus competencias, a los docentes no sólo no se los hizo partícipes de la reforma, sino que se los cargó de nuevas tareas y se los hizo responsables por la falta de progreso de las políticas educativas. Todo ello mientras sus remuneraciones tendían cada vez más a ubicarlos en la franja de “pobres estructurales”, aún con una dedicación full time de jornada completa o exclusiva.

Algunas reflexiones acerca de la formación docente

El desencuentro entre docentes y reforma no aparece como algo novedoso, la no relación, el diálogo de sordos es lo que ha estado presente como un continuo.

El “problema docente”, “la crisis del sector docente” son conceptos recurrentes a la hora de evaluar las dificultades por las cuales atravesó o atraviesa la educación en los países de la región. Desde los organismos internacionales y los sectores tecnocráticos de los ministerios de educación se ha puesto el énfasis en marcar las dificultades que ha entrañado no contar con

la colaboración de magisterio y profesores para la aplicación de los nuevos planteos superadores de etapas anteriores.

Este enfrentamiento muchas veces parece estar sólo vinculado a lo económico y corporativo, mejores salarios y mejores condiciones laborales. Sin embargo la protesta está expresada en fuertes críticas al modelo ideológico político, en los setenta en el contexto desarrollista las reformas fueron tildadas de burguesas y también de elitistas, en los noventa las críticas apuntaron a la privatización de la educación y a un modelo que ponía al mercado por encima de los intereses de la sociedad en su conjunto.

Por otra parte el discurso de los reformadores ha apuntado a marcar las siguientes cuestiones:

“gasto: los salarios docentes consumen un altísimo porcentaje (entre 90% y 95%) de los presupuestos educativos nacionales, dejando escaso margen para la inversión en mejoramiento e innovación (lo que hace necesario recurrir a préstamos internacionales, único dinero fresco para introducir calidad y renovar el sistema).

problema: el "problema docente" ha cobrado perfiles dramáticos -círculo vicioso difícil de romper, punto de partida muy distante de los requerimientos cada vez más complejos (de la sociedad, de la educación, del sistema escolar)- frente al cual no se visualizan alternativas fáciles ni costeables ni logrables en el corto ni en el mediano plazo y no, en todo caso, en lostiempos que demanda la urgencia del cambio.

insumo: los docentes son un “insumo” más -dentro del conjunto de insumos que intervienen en la oferta educativa (tiempo, espacio, infraestructura, equipamiento, bibliotecas, textos y materiales didácticos, etc.)- que entra a competir (por recursos, tiempo, dedicación) con los otros insumos.

ejecutores: los docentes son esencialmente ejecutores (no siquiera interlocutores) de la política educativa.

capacitandos: entre el diseño de la reforma y su ejecución media la capacitación, contándose con los docentes como capacitandos (no siquiera educandos) permanentes, en disposición permanente de re-aprendizaje, re-educación, re-ciclaje, re-conversión, y con capacidad no sólo para aprender en tiempos cortos nuevos conocimientos y técnicas sino para aprender a enseñarlos.

beneficiarios: desde el punto de vista de quienes impulsan las reformas, y sobre todo las reformas de la década de los 90, éstas traen una serie de ventajas para los docentes, no percibidas o insuficientemente valoradas por éstos, tales como: mejoras en la infraestructura y el equipamiento de las escuelas (lo que es parte de sus condiciones de trabajo), provisión

de libros de texto y otros materiales de enseñanza (lo que facilita su tarea); autonomía de la institución escolar, promoción de la innovación local e instancias horizontales de intercambio, capacitación y planificación (todo lo cual ha sido reivindicación histórica de los docentes); oportunidades de perfeccionamiento y profesionalización en servicio (licenciaturas, educación a distancia, pasantías dentro y fuera del país); computadoras en la escuela (con servicio técnico que evita a los docentes aprender, libera su tiempo, o bien con capacitación docente que les permite apropiarse de las nuevas tecnologías).

responsables: los docentes son vistos como los principales responsables de la baja calidad de la educación y de su mejoramiento: "mejorar la educación" se entiende fundamentalmente como "mejorar la enseñanza". Es decir: mejorar el rendimiento escolar del alumno se asocia a mejoras en la enseñanza, ésta se centra en la labor del docente, y la posibilidad de la mejoría en la oferta de capacitación/formación. No se percibe, o subvalora, la responsabilidad que tienen en dicho mejoramiento, tanto en el objetivo de "mejorar la educación" como de "mejorar la enseñanza", quienes diseñan y conducen la política educativa y el sistema escolar a todos los niveles, así como la responsabilidad colectiva de toda la sociedad.”¹⁰

En la Argentina la formación docente ha crecido sin demasiados controles y planificaciones, los institutos de formación docente no han estado entre las preocupaciones principales de los reformadores, ni de las leyes. La nueva ley de educación intenta empezar a ordenar esta situación.

El sistema de formación docente se articuló en los orígenes del sistema educativo nacional a partir de la creación de las escuelas normales, formadoras de los maestros que con su impronta normalista consolidaron el modelo educativo consagrado desde la ley N° 1420.

Cuando la formación docente pasa a integrar un subsistema propio y se convierte en Educación Superior, el desarrollo institucional de la formación docente va mostrando distintas problemáticas que afectan su configuración como nivel superior y su articulación como sistema formador, potenciando la fragmentación y la segmentación institucional.

La fragmentación del sistema en institutos particulares ha buscado legitimación en el discurso de la autonomía institucional, propio del imaginario de la educación superior universitaria, sin tomar en cuenta que dicha concepción de autonomía en sistemas frágiles, con normativas burocráticas, en instituciones con debilidades y carencias de recursos, sólo acaba incentivando la segmentación y el aislamiento. A su vez, se registra una baja integración entre instituciones

10

de gestión pública y privada y entre éstas y las universidades, responsables de una parte significativa de la formación del profesorado para el nivel secundario. La educación continua del profesorado no se aleja de esta fragmentación y se ha ido implementando como un cúmulo o agregado de programas de baja articulación entre sí y con las necesidades de las escuelas. La débil organización del sistema formador inicial y continuo dificulta el desarrollo de políticas integrales y de una cohesión orgánica necesaria para la formación docente inicial que requiere una mayor integración con los programas de formación continua, articulación y organización del Sistema.¹¹

Es difícil pensar estrategias para un universo de 1888 instituciones de educación superior no universitaria, la mayoría de ellas de formación docente no universitaria. Hay que hacer notar, además, lo concentrado territorialmente de las mismas, en consonancia con la megacefalia pampeana. Hay 489 que se encuentran en la provincia de Buenos Aires (203 en el Conurbano y 286 en el resto de la provincia), en la Ciudad de Buenos Aires son 261, en Córdoba 203, en Santa Fe 179 y en las demás provincias en un promedio de 100.

Los futuros maestros y profesores que fueron antes alumnos, formados en su educación primaria y media por docentes con enormes carencias, tanto disciplinares como pedagógicas, llegan a su formación como futuros docentes, fuertemente condicionados por la educación formal recibida. Si el modelo fue autoritario, memorístico y la información recibida pobre, estarán condenados a repetir como formadores, las prácticas adquiridas en su vida escolar.

Es necesario acordar entre todos los sectores involucrados de una u otra manera con la educación los pasos necesarios para revertir esta situación. Eso significará cambios que deberán ser consensuados para que efectivamente se realicen.

Los docentes, a pesar de la visión negativa en la que se encuentran muchas veces envueltos tienen un lugar destacado en la transmisión de saberes, lugar que en este presente no está destinado aún a desaparecer.

La reciente sanción de la Ley Nacional de Educación, que contempla un capítulo exclusivo acerca de la Formación Docente, con un encuadre consistente con algunos de los lineamientos aquí desarrollados y la creación y puesta en funcionamiento, en consecuencia, del Instituto Nacional de Formación Docente, son oportunidades que se deben aprovechar integralmente para que no se conviertan en una nueva frustración. El desafío es lograr desandar el camino de empobrecimiento y degradación colectivos del sistema de formación docente, que acompañó al desguace del sistema educativo nacional que consagraron la transferencia de los servicios

¹¹ Plan Nacional de Formación Docente.

educativos y la Ley Federal de Educación. Se requiere para ello de coherencia y planificación pero también, y sobre todo, de participación de los propios docentes y del conjunto de la comunidad para fijar objetivos comunes y posibles, con roles revalorizados socialmente y por las autoridades del sistema.

La articulación del sector terciario no universitario de formación docente con el sector universitario, constituyen uno de los grandes desafíos inscriptos en estas tareas, que debe abordarse con la prudencia y seriedad necesarias para no reeditar antiguas y estériles rencillas menores entre instituciones con una misma finalidad y diferentes dependencias funcionales.

BIBLIOGRAFÍA

APPLE, Michael W., (1986). *Ideología y currículum*. Madrid: Ed. Akal.

APPLE, Michael W., (1987). *Educación y Poder*. Barcelona: PAIDÓS - MEC.

BOURDIEU, Pierre y PASSERON, J.C., (1981). *La reproducción*. Barcelona: Ediciones Laia.

GIROUX, Henry, (1983). “Teorías de la Reproducción y la Resistencia en la nueva Sociología de la Educación: un análisis crítico”. En *Harvard Educational Review* No. 3, 1983..

GIROUX, Henry, (1992). *Teoría y resistencia en educación. Una pedagogía para la oposición*. México D.F: Siglo XXI Editores.

GRAMSCI, Antonio (1992). *La Alternativa Pedagógica*. Selección de textos de Mario Manacorda. México D.F.: Distribuciones Fontamara.

HARDT, Michael y NEGRI, Toni, 2002. *Imperio*, Colección Estado y Sociedad. Paidós, Buenos Aires, 2002.

HERMO, Javier y PITTELLI, Cecilia, (2005). “Ejes de una Reforma Educativa Integral”. En *Série - Estudos N° 20 - Periódico do Mestrado em Educação, (jul. dic. 2005.)* Campo Grande, Matto Grosso, Brasil: Universidade Católica Dom Bosco (UCDB).

PEDRÓ, Francesc y PUIG, Irene, 1998. Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada. Paidós. Barcelona, 1998.

PLAN NACIONAL DE FORMACIÓN DOCENTE. Documentos de Formación Docente. Ministerio de Educación. 2007

PUELLES BENÍTEZ de, Manuel y MARTÍNEZ BOOM, Alberto, 2003. La reforma de los sistemas educativos. Módulo II. Curso Experto Universitario en Administración de la Educación. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Madrid, 2003.

SCHMELKES, Silvia (1995). “Prólogo”. En **PIECK y AGUADO; (1995).** Educación y pobreza. Toluca: Unicef y Col. Mexiquense.

TIRAMONTI, Guillermina, 2005. “La escuela, en la encrucijada”. Diario Clarín. Buenos Aires, 12-05-05.

TORRES, Rosa María, (2000). “Reformas educativas, docentes y organizaciones docentes en América Latina y el Caribe”. En Los docentes protagonistas del cambio educativo. Bogotá: CAB/Editorial Magisterio Nacional.